

УДК 334

Н.Ю.МУЩИНСЬКА, канд. екон. наук

Харківська національна академія міського господарства

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ СТАЛОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто такий механізм реалізації проєктів регіонального розвитку територій як публічно-приватне партнерство. Проаналізовано український досвід застосування. Особлива увага спрямована на категоріальний апарат, що описує публічно-приватні відносини. Узагальнена законодавча база застосування публічно-приватного партнерства в Україні. Запропоновано заходи, спрямовані на розвиток відносин в рамках публічно-приватного партнерства в Україні.

Рассмотрен такой инструмент устойчивого регионального развития территорий как публично-частное партнерство. Обобщен понятийный аппарат применения публично-частного партнерства в Украине. Предложены меры, направленные на развитие отношений в рамках публично-частного партнерства в Украине.

The article is devoted to analysis of such a tool for sustainable regional development as public-private partnership. The concepts of public-private partnership in Ukraine are summarized. The ways of relations development in the framework of public-private partnership in Ukraine is proposed.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, проєкт, регіональний розвиток.

Результатом української державної політики в сфері регіонального розвитку є повільний соціально-економічний розвиток, тому налагодження механізму регіонального управління є одним з пріоритетних завдань для України. Для держави основним напрямком в теорії регіонального управління має стати стійкий соціально-економічний розвиток кожного окремого регіону з урахуванням його специфічних проблем і особливостей.

Невід'ємною складовою успішного розвитку є ефективне функціонування соціальної і виробничої інфраструктури, що вимагає розширення фінансових можливостей державних і місцевих органів влади. Тому в якості перспективного інструмента розвитку територій, особливо у посткризовий період, повинен стати механізм державно-приватного партнерства.

В науковому середовищі напрямки сучасної теорії господарського партнерства держави і приватного сектора розглянуто в працях таких учених, як Б.Дезілець, В.Ребок, В.Г.Варнавський, С.Д.Данасарова, А.П.Денисенко, В.Дудін, Є.В.Ковешнікова, О.Маслюківська, В.А.Михеєв, О.М.Полякова, Е.Р.Уайт, Ю.Шевчук [1, 2, 4-7, 10, 11] та ін.

У більшості випадків практика залучення приватного сектору до системи послуг, які традиційно надаються державним сектором, обме-

жується на даний момент сферою утилізації твердих побутових відходів. З одного боку, це явище можна пояснити тим, що проблема твердих побутових відходів стає все гострішою, а з іншого – тим, що ця послуга досить проста як предмет проведення тендеру і створення конкурентних умов: місто можна легко поділити на райони і проводити тендери в кожному з них [11].

Таким чином, у наукових працях багато питань, пов'язаних із впровадженням публічно-приватного партнерства (ППП), залишаються невирішеними, що зумовлює необхідність подальших поглиблених досліджень особливостей взаємодії держави і приватного сектора.

Метою даної статті є виявлення можливостей поглиблення взаємовигідної співпраці між державним та приватним сектором шляхом систематизації і синтезу існуючого досвіду PPP при уточненні категорій та системного аналізу законодавчих актів.

Перш за все необхідно визначитись з категоріальним апаратом, що застосовується науковцями і практиками. В існуючий науковій практиці та при підготовці проектів законів термін, який застосовується західними фахівцями „public-private partnership” перекладається як „державно-приватне партнерство” (ДПП). У зв'язку з цим розглянемо декілька варіантів визначення.

ДПП – система співробітництва, в якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізації, а також існує узгоджений підхід до поділу винагород [3].

Основний недолік цього визначення полягає в тому, що не врахована сфера застосування таких відносин. Наступне визначення наголошує на тому, що проекти є суспільно-значущі, тобто мова йдеться про надання публічних послуг. ДПП – домовленість між державною і приватною структурами про спільну реалізацію суспільно-значущих проектів найбільш ефективним способом і по більш низькій вартості, ніж держава зможе здійснювати самостійно [2].

Але твердження про „більш низьку вартість” не є безсумнівним. Основна ідея все ж полягає у взаємовигідній співпраці публічного сектору і приватного партнера за умов спільного захисту інтересів як держави, так і приватного партнера. Не позбавлено недоліків і наступне визначення.

Державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами (далі – державні партнери) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (далі – приватні партнери), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом, іншими законодавчими актами [9].

Відповідно до висновку головного науково-експертного управління від 20.10.2009 р. згідно із ст.1 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” територіальною громадою визнаються жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. У зв'язку з цим територіальна громада, на думку експертів, не може бути визнана державним партнером у державно-приватному партнерстві. Також дещо сумнівним є й віднесення до такого партнера Автономної Республіки Крим [9].

Ці та інші протиріччя найбільш повно можуть бути враховані при перегляді основних категорій. Так, узагальнюючою категорією для такого типу відносин може бути публічно-приватне партнерство, яке, в свою чергу, залежно від рівня публічної влади поділяється на державно-приватне партнерство і муніципально-приватне партнерство. При цьому слід зауважити, що термін „муніципалітет” не закріплено в українському законодавстві і вимагає додаткового узгодження.

Отже, узагальнено публічно-приватне партнерство – це юридично оформлена система відносин між державним партнером або органами місцевого самоврядування та приватними партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород між ними, для взаємовигідної співпраці з реалізації суспільно-значущих проектів на довгостроковій основі.

Наступним кроком є огляд законодавчої бази ППП. Аналіз досвіду інших країн свідчить, що запровадження ППП здійснюється головним чином в рамках загального цивільного законодавства, а для окремих сфер прийнято окремі закони (концесії, угоди про розподіл продукції).

В Україні на сьогодні у сфері правового регулювання відсутній законодавчий акт, який би встановлював єдину державну політику у сфері відносин ППП та основні принципи його реалізації в Україні.

Окремі види відносин, які за своїм змістом можуть розглядатися як предмет ППП, визначаються Конституцією України, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, законами України "Про концесії", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг", "Про угоди про розподіл продукції", "Про фінансовий лізинг", "Про оренду державного та комунального майна", "Про управління об'єктами державної власності" та іншими законодавчими актами, які визначають окремі види договірних відносин.

Таким чином, виникає необхідність систематизації законодавства

про ППП. Отже, на даному етапі, рекомендується розробити концепцію розвитку публічно-приватного партнерства в Україні, метою якої має бути формування бачення системи ППП в Україні і визначення основних напрямків її розвитку.

16 жовтня 2009 р. у Верховній Раді зареєстровано проект Закону „Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами” (реєстраційний №5239) [9]. Слід зазначити, що це вже друга спроба прийняти Закон, який врегульовує питання взаємодії держави та приватного бізнесу. Так, у квітні 2009 р. Комітетом з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва було підготовлено та зареєстровано у Верховній Раді проект Закону „Про загальні засади державно-приватного партнерства” (№3447-д від 14.04.09р.) [8]. Метою прийняття цього Закону було визначення правових засад державної політики у сфері державно-приватного партнерства та основних принципів взаємодії держави з приватним сектором економіки на договірній основі. 25 червня 2009 р. Проект Закону “Про загальні засади державно-приватного партнерства” було прийнято в цілому, а 9 жовтня 2009 р. депутати проголосували за скасування рішення Верховної Ради України про прийняття в цілому проекту Закону „Про загальні засади державно-приватного партнерства”. На сьогодні схеми ППП в Україні реалізуються шляхом укладання відповідних угод, контрактів, зокрема – концесій, угод про розподіл продукції, лізинг, створення спільних підприємств, тощо, які врегульовані існуючим законодавством.

Таким чином, законодавча база по публічно-приватному партнерству в Україні має ряд недоліків, які гальмують активну реалізацію ППП як механізму підвищення ефективності управління державною та комунальною власністю. Для поживлення розвитку відносин публічно-приватного партнерства пропонуються наступні кроки:

- систематизація законодавства відносно публічно-приватного партнерства;
- розробка концепції, яка визначала основні напрями розвитку ППП;
- розробка Закону, який би регулював відносини публічно-приватного партнерства до вибору його форми;
- законодавче визначення місцевого самоврядування як повноцінного учасника відносин ППП шляхом визначення партнерства не державним, а публічним;
- законодавче визначення комунальної форми власності як об'єкта угод публічно-приватного партнерства, адже її визначення спільно з державною формою власності є некоректним. Доцільним є введення терміну публічної власності;

- визначення можливості передачі прав власності на деякі активи, які є об'єктами ППП (ті, що експлуатуються, та нове будівництво), приватному партнеру;

- виправлення законодавчих суперечностей в земельних питаннях при реалізації публічно-приватного партнерства.

Розвиток ППП в Україні як спосіб організації відносин між державою і бізнесом сьогодні повинен супроводжуватись рядом заходів, спрямованих на підготовку фахівців, створення сприятливої громадської думки для передачі приватному сектору функцій володіння і користування об'єктами державної і муніципальної власності. Забезпечення довіри громадськості до цього нового для сучасної України типу господарських відносин, а також забезпечення прозорості діяльності бізнесу послужить соціально-психологічною основою введення ППП і, перш за все, концесій у практику сучасного бізнесу в Україні. Якісна законодавча база, економічна і організаційна розробка цієї проблеми також багато в чому визначають успіх або невдачу в реалізації крупних соціально-економічних перетворень в Україні.

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. – М.: Наука, 2005. – 260 с.

2. Данасарова С.Д. Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России: Автореф. дисс... канд. экон. наук: 08.00.01 / Восточно-Сибирский гос. технологич. ун-т. – Улан-Удэ, 2007. – 24 с.

3. Данилишин Б.М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>

4. Денисенко А.П., Ковешникова Е.В. Государственно-частное партнерство как перспективный инструмент развития территорий // Материалы IV междунар. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления». Вып.1. – Воронеж: ВГПУ, 2009. – С.24-27.

5. Дудін В. Перспективи державно-приватного співробітництва // Загальнонаціональна правова газета "Юридичний вісник України". Архів "Юридичного вісника України" №24 (676) – Режим доступу: http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=2610&jid=278&print=1.

6. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов. – Режим доступа: <http://www.c-society.ru/wind.php?>

7. Полякова О.М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.87. – К.: Техніка, 2009. – С.317-322.

8. Проект Закону про загальні засади державно-приватного партнерства. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34998.

9. Проект Закону про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=36341.

10. Ребок В. Государственно-частное партнерство в Украине. – Режим доступа: <http://arzinger.ua/index.php?page=press&type=books&id=206>.

11. Уайт Едвард Р., Дезілець Б., Маслюківська О., Шевчук Ю. Посібник з публічно-приватних партнерств. – К., 2009. – 80 с.

Отримано 19.04.2010

УДК 330.341.1 : 631

В.І.ТОРКАТЮК, д-р техн. наук, І.А.ФЕДОРЕНКО, канд. екон. наук,
Н.В.БІБІК, В.І.ПЕТРАШ, А.П.БУБЕНКО, М.В.ГРИЦАНЕНКО
Харківська національна академія міського господарства

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ТА ПЕРСПЕКТИВ ПЕРЕХОДУ УКРАЇНИ НА МОДЕЛЬ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Розглядаються проблеми сталого розвитку міст і розробки стратегій управління цим розвитком, виділено базові принципи, на які спирається сталий розвиток міст, запропоновано етапи реалізації концепції переходу до моделі сталого розвитку.

Рассматриваются проблемы устойчивого развития городов и разработки стратегий управления этим развитием, выделены базовые принципы, на которые опирается устойчивое развитие городов, предложены этапы реализации концепции перехода к модели устойчивого развития.

The problems of urban sustainability and develop strategies to manage the development, highlighted the basic principles, which relies on sustainable urban development, stages of implementation of the proposed transition to a sustainable development model.

Ключові слова: сталий розвиток, стратегія сталого розвитку, концепція переходу України на модель сталого розвитку.

Актуальність даної роботи обумовлена тим, що стрімкий розвиток сучасної індустріальної цивілізації призвів до планетарної кризи, що охоплює різноманітні аспекти людського життя. Поступове усвідомлення нових загроз змушує народи і їхніх політичних лідерів шукати принципово нові підходи до соціально-економічного розвитку та природокористування. Одним з таких підходів може стати перехід на шлях сталого, або всебічно збалансованого, розвитку.

Сьогодні проблеми економічного зростання і стану навколишнього середовища отримують своє рішення в концепції "стійкого, стабілізуючого розвитку" – безперервного і тривалого (без соціальних потрясінь і природних катастроф) існування людини на планеті.

В даний час існує багато визначень сталого розвитку (СР). Це відбиває як складність самого поняття, що включає соціальні, економічні й екологічні аспекти розвитку людства, так і розбіжність поглядів представників різних шарів суспільства – наукових, підприємницьких, політичних [1]. Приміром, для наукових кіл ідея сталого розвитку означає перехід у нову якість суспільства і біосфери, для підприємницьких кіл – це можливість працювати без політичних потрясінь і перебудови суспільства. Сталий розвиток означає такий розвиток, що не